

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Vorwort | 5 |
| A. Einleitung | 15 |
| I. Die Hochqualifizierten-RL als Teil der unionalen Einwanderungspolitik | 18 |
| II. Die wesentlichen (rechts-)politischen Entwicklungsschritte der Hochqualifizierten-RL 2009 | 18 |
| III. Umsetzungsfrist und -situation in den einzelnen Mitgliedstaaten | 19 |
| IV. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur Hochqualifizierten- RL 2009 | 20 |
| V. Gang der Darstellung | 20 |
| B. Einordnung der Hochqualifizierten-RL 2021 in den einwanderungspolitischen Gesamtkontext auf EU-Ebene | 22 |
| I. New Pact on Migration and Asylum | 22 |
| 1. Offensive der EU im sog. War for Talents | 23 |
| 2. Vorhergehende Feststellungen der OECD | 24 |
| II. Zahlen und Fakten | 25 |
| III. Konzeption des Vorschlags der Kommission aus dem Jahr 2016 | 27 |
| 1. Denkbare Szenarien und Grundentscheidung der Kommission | 28 |
| 2. Eckpunkte des Vorschlags der Kommission und ihre vorgesehene Umsetzung | 29 |
| 3. Exkurs: Migration von Hochqualifizierten während der COVID-19-Pandemie | 30 |
| C. Rechtssetzungsverfahren der Hochqualifizierten-RL 2021 im Detail | 32 |
| I. Das Rechtssetzungsverfahren im Allgemeinen | 32 |
| 1. Stellungnahmen der Ausschüsse | 32 |
| 2. Positionen der nationalen Parlamente | 35 |
| 3. Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 | 35 |
| II. Struktur der Hochqualifizierten-RL 2021 | 36 |
| 1. Struktur nach dem Kommissionsvorschlag; Vergleich mit der Hochqualifizierten-RL 2009 | 36 |
| 2. Änderungen infolge des Trilogs und finale Struktur der Hochqualifizierten-RL 2021 | 37 |
| 3. Allgemeiner Anwendungsbereich | 37 |
| a) Territorialer Anwendungsbereich | 38 |
| b) Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt in erstem Mitgliedstaat und weiteren Mitgliedstaaten | 38 |

| | |
|---|-----------|
| c) Begrifflichkeiten: „Eine umfassende Qualifikationen voraussetzende Beschäftigung“ vs. hochqualifizierte Beschäftigung | 39 |
| d) Verhältnis der Rahmenbedingungen nach der Hochqualifizierten-RL im Verhältnis zu rein nationalen Regelungen | 39 |
| aa) Keine Exklusivität der Hochqualifizierten-RL 2021 gegenüber rein nationalen Regelungen | 40 |
| bb) Ausgeschlossene Personengruppen nach Art. 3 Abs. 2 Hochqualifizierten-RL 2021 | 41 |
| cc) Zeitliche Dimension des geplanten Aufenthalts im ersten Mitgliedstaat | 44 |
| dd) Arten der erfassten Beschäftigung | 45 |
| e) Erfassung von Fällen des Familiennachzugs | 47 |
| aa) Familiennachzug nach Art. 17 bei der Zuwanderung in einen (ersten) Mitgliedstaat | 48 |
| bb) Familiennachzug nach Art. 22 bei Ausübung der langfristigen Mobilität des Inhabers einer Blauen Karte EU (im zweiten Mitgliedstaat) | 52 |
| III. Die konkreten Umsetzungsvorschläge der einzelnen Eckpunkte für die Migration von Hochqualifizierten | 54 |
| 1. Änderung der Zulassungsbedingungen | 55 |
| a) Finaler Text von Art. 5 Hochqualifizierten-RL 2021 | 55 |
| b) Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs | 56 |
| aa) Mindestgehaltsgrenzen | 57 |
| aaa) Allgemeine Mindestgehaltsgrenze | 57 |
| bbb) Modifizierte Mindestgehaltsgrenze für Mangelberufe | 58 |
| ccc) Modifizierte Mindestgehaltsgrenze für Berufseinsteiger | 58 |
| bb) Erleichterung der Verifizierung von Nachweisen über den höheren beruflichen Bildungsabschluss | 60 |
| c) Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags | 61 |
| aa) Verkürzung der Mindestdauer der Arbeitstätigkeit | 61 |
| bb) Anwendbarkeit auf Arbeitstätigkeiten mit ausländischem Vertragsarbeiter | 61 |
| cc) Ablehnung aufgrund der Bedrohung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit | 64 |
| 2. Blick in die Ablehnungsgründe und Voraussetzungen des Entzugs oder der Nichtverlängerung der Blauen Karte EU | 66 |
| a) Finaler Text von Art. 7 Hochqualifizierten-RL 2021 | 67 |
| b) Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs | 68 |
| aa) Arbeitgeberbezogene Ablehnungsgründe | 68 |
| bb) Störungen des Arbeitsmarkts | 70 |
| cc) Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags | 71 |

| | | |
|------|---|-----|
| 3. | Entzug oder Nichtverlängerung der Blauen Karte EU | 72 |
| a) | Finaler Text von Art. 8 Hochqualifizierten-RL 2021 | 72 |
| b) | Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs | 73 |
| aa) | Auswirkungen von Arbeitslosigkeit | 74 |
| bb) | Erweiterung der fakultativen Gründe für einen Entzug oder für die Nichtverlängerung der Blauen Karte EU | 75 |
| cc) | Auswirkungen von Erkrankungen, Arbeitsunfähigkeit und Elternzeit | 77 |
| c) | Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags | 79 |
| aa) | Verletzung von Verfahrensvorgaben nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. a, Abs. 3 oder Abs. 4 Hochqualifizierten- RL 2021 | 79 |
| bb) | Einordnung dieser Pflichten in den Gesamtzusammenhang des Arbeitsmarktzugangs nach der Hochqualifizierten-RL 2021 | 80 |
| cc) | Gebot der Fortführung einer hochqualifizierten Beschäftigung | 82 |
| dd) | Erweiterung des Zugangs zur Blauen Karte EU für eine breitere Gruppe beruflich qualifizierter Fachkräfte | 83 |
| aaa) | Echte Alternativität hinsichtlich des geforderten Bildungsabschlusses | 84 |
| bbb) | Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss oder vergleichbarem Abschluss | 84 |
| ccc) | Drittstaatsangehörige mit „höheren beruflichen Fertigkeiten“ | 87 |
| (1) | Finaler Wortlaut von Art. 2 Nr. 9 unter Berücksichtigung von Art. 26 Hochqualifizierten-RL 2021 | 88 |
| (2) | Änderungen infolge des Trilogs | 88 |
| (3) | Drittstaatsangehörige, die einen Beruf aus dem Anhang I ausüben wollen | 89 |
| (4) | Sonstige Drittstaatsangehörige | 90 |
| 4. | Verbesserung der Rechte im Zusammenhang mit der Blauen Karte EU, einschließlich der Mobilität innerhalb der EU | 90 |
| a) | Gleichbehandlung | 91 |
| aa) | Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen | 92 |
| bb) | Sozialrechtliche Bezüge | 93 |
| b) | Meistbegünstigungsklauseln | 94 |
| c) | Blaue Karte EU als befristeter Aufenthaltstitel | 94 |
| d) | Aufenthaltsverfestigung durch die Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter | 95 |
| aa) | Text des Art. 18 Hochqualifizierten-RL 2021 | 96 |
| bb) | Änderungen infolge des Trilogs | 97 |
| cc) | Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags | 101 |

| | |
|---|-----|
| e) Mobilität innerhalb der EU | 102 |
| aa) Kurzfristige Mobilität | 102 |
| aaa) Text des Art. 20 Hochqualifizierten-RL 2021 | 102 |
| bbb) Änderungen infolge des Trilogs | 103 |
| ccc) Fortgeföhrte Inhalte des Kommissionsvorschlags | 104 |
| bb) Langfristige Mobilität | 106 |
| aaa) Text des Art. 21 Hochqualifizierten-RL 2021 | 107 |
| bbb) Änderungen infolge des Trilogs | 110 |
| ccc) Fortgeföhrte Inhalte des Kommissionsvorschlags | 115 |
| cc) Garantien und Sanktionen im Fall der Ausübung von Mobilität | 115 |
| aaa) Text des Art. 23 Hochqualifizierten-RL 2021 | 115 |
| bbb) Änderungen infolge des Trilogs | 117 |
| ccc) Fortgeföhrte Inhalte des Kommissionsvorschlags | 118 |
| f) Nichtausweitung des Anwendungsbereichs über beruflich qualifizierte Fachkräfte hinaus | 120 |
| g) Unzulässigkeit einzelstaatlicher Regelungen für Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen | 121 |
| aa) Der Meistbegünstigungsgrundsatz | 121 |
| bb) Überwachungs- und Bewertungsauftrag an die Kommission | 122 |
| cc) Bewertung | 122 |
| h) Erweiterung des Zugangs zur Blauen Karte EU für beruflich qualifizierte Personen, die internationalen Schutz genießen | 124 |
| i) Ergänzung der legislativen um nichtlegislative Maßnahmen | 125 |
| D. Identifizierung des Umsetzungsbedarfs der Hochqualifizierten-RL 2021 | |
| im AufenthG, der BeschV und der AufenthV | 127 |
| I. Verhältnis der Regelungen zu anderen Regelungskomplexen | 127 |
| 1. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur ICT-RL | 128 |
| 2. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur REST-RL | 130 |
| 3. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zu nationalen Regelungsregimen | 132 |
| a) Vergleich mit weiteren möglichen Aufenthaltstiteln für eine hochqualifizierte Beschäftigung | 135 |
| aa) Bereiche ohne europarechtlich gebotene Gleichstellung | 135 |
| bb) Betrachtung von § 18b Abs. 1 AufenthG unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung | 136 |
| cc) Betrachtung von § 19c Abs. 1 AufenthG unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung | 139 |
| dd) Betrachtung von § 19c Abs. 2 AufenthG iVm § 6 BeschV unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung | 139 |
| b) Zusammenfassung | 145 |

| | | |
|------|---|-----|
| II. | Zulassungsbedingungen und Versagungsgründe | 146 |
| 1. | Bewertung der nationalen Erteilungsvoraussetzungen des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Zulassungsbedingungen | 146 |
| | a) Allgemeine Zulassungsbedingungen nach Art. 5 Abs. 1 Hochqualifizierten-RL 2021 | 146 |
| | b) Gehaltsbezogene Zulassungsbedingungen nach Art. 5 Abs. 3 bis 5 Hochqualifizierten-RL 2021 | 151 |
| | aa) Berechnung der Gehaltsgrenzen | 152 |
| | bb) Sonstige Berufe | 153 |
| | cc) Mangelberufe | 154 |
| | dd) Angepasste Gehaltsgrenzen für Berufseinsteiger | 154 |
| | c) Modifizierte Zulassungsbedingungen für bereits in den Mitgliedstaaten befindliche hochqualifizierte Beschäftigte | 155 |
| | d) Adressinformationen | 156 |
| 2. | Bewertung der nationalen Ablehnungsgründe des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Versagungsgründe | 157 |
| | a) Obligatorische Versagungsgründe | 157 |
| | b) Fakultative Versagungsgründe | 158 |
| III. | Bewertung der nationalen Regelungen des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe | 160 |
| 1. | Obligatorische Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe | 160 |
| | a) Nutzung von in betrügerischer Weise erworbenen, gefälschten oder manipulierten Dokumenten | 161 |
| | b) Nichterfüllung von Qualifikationsanforderungen; Nichtvorliegen von Berufsausübungserlaubnis | 161 |
| | c) Entfallen eines Arbeitsverhältnisses | 162 |
| | d) Nichterreichen von Gehaltsgrenzen | 162 |
| | e) Zwingende Einschränkungen durch Art. 8 Abs. 5 Hochqualifizierten-RL 2021 | 163 |
| | f) Auswirkungen von Auslandsaufenthalten | 164 |
| | g) Fakultative Einschränkungen durch Art. 8 Abs. 4 Hochqualifizierten-RL 2021 | 165 |
| 2. | Fakultative Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe | 166 |
| | a) Ordre-Public-Vorbehalt | 167 |
| | b) Fehlende Lebensunterhaltssicherung | 167 |
| | c) Ungültigkeit des Reisedokuments | 168 |
| | d) Aufenthalt zu anderem Zweck | 169 |
| | e) Verstöße gegen arbeitgeberseitige Pflichten | 169 |
| | f) Arbeitnehmerseitige Verstöße gegen Mobilitätsregelungen | 171 |
| | g) Arbeitnehmerseitige Verstöße bei Arbeitgeber- und Arbeitsplatzwechseln | 171 |

| | |
|---|------------|
| IV. Bewertung der nationalen Regelungen zu den Verfestigungsmöglichkeiten des Aufenthalts anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021 | 174 |
| 1. Modifikation der Aufenthaltsverfestigung durch die Hochqualifizierten-RL 2021 | 176 |
| 2. Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthalts | 178 |
| 3. Erlöschen der Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter | 178 |
| 4. Abrundung der Rechtsposition | 178 |
| V. Bewertung der nationalen Regelungen zur Binnenmobilität innerhalb der EU anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021 | 180 |
| 1. Kurzfristige Mobilität | 181 |
| 2. Langfristige Mobilität | 185 |
| a) Verfahrensrechtliche Regelungen | 185 |
| aa) Möglichkeiten der visumsfreien Weiterwanderung | 185 |
| bb) Besondere Erlaubnisfiktion für Arbeitsaufnahme | 186 |
| cc) Antragstellung vom ersten Mitgliedstaat aus | 186 |
| dd) Einschränkung von Verlusttatbeständen | 187 |
| ee) Besonderheiten für Drittstaatsangehörige mit internationaler Schutzberechtigung | 189 |
| b) Obligatorische und fakultative Zulassungsbedingungen | 191 |
| c) Obligatorische und fakultative Versagungsgründe | 194 |
| d) Fälle der Kettenweiterwanderung | 195 |
| e) Sanktionsmöglichkeiten gegen den Arbeitgeber | 195 |
| VI. Bewertung der nationalen Regelungen zum Familiennachzug anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021 | 196 |
| 1. Familiennachzug bei Migration in den ersten Mitgliedstaat | 196 |
| a) Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen und Ausübung einer Erwerbstätigkeit | 197 |
| b) Wahlmöglichkeit von freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen | 197 |
| c) Anforderungen an den aufenthaltsrechtlichen Status des Stammberechtigten | 199 |
| d) Integrationsvoraussetzungen und -maßnahmen | 200 |
| e) Kumulierung von Aufenthaltszeiten | 200 |
| f) Allgemeine verfahrensrechtliche Regelungen für Familienangehörige | 201 |
| g) Sonstige Gleichstellungen mit dem (früheren) Inhaber einer Blauen Karte EU | 202 |
| 2. Familiennachzug bei Nutzung von langfristiger Mobilität durch den Inhaber einer Blauen Karte EU | 202 |
| a) Möglichkeiten der visumsfreien Weiterwanderung | 203 |
| b) Erteilungsvoraussetzungen des Aufenthaltstitels in dem zweiten Mitgliedstaat | 204 |

| | |
|--|------------|
| c) Modifikation der verfahrensrechtlichen Regelungen bei Weiterwanderung in den zweiten Mitgliedstaat | 204 |
| 3. Familiennachzug im Zusammenhang mit der Arbeitsmigration von international Schutzberechtigten | 205 |
| 4. Familiennachzug zum langfristigen Aufenthaltsberechtigten und früheren Inhaber einer Blauen Karte EU | 205 |
| VII. Bewertung der allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen des AufenthG | 207 |
| 1. Strikter Rechtsanspruch auf Erteilung von Blauer Karte EU | 207 |
| 2. Antragsteller für die Blaue Karte EU | 208 |
| 3. Bestandsschutz in Verlängerungsverfahren | 209 |
| 4. Anerkennungsverfahren für Arbeitgeber | 210 |
| 5. Sonstige Formalia, insbesondere Nomenklatur | 211 |
| E. Konkrete Änderungsvorschläge zur Umsetzung der Hochqualifizierten- RL 2021 | 214 |
| I. Änderungen im AufenthG | 214 |
| II. Änderungen in der BeschV | 246 |
| III. Änderungen in der AufenthV | 248 |
| IV. Änderung im FreizügG/EU | 253 |
| F. Fazit und Ausblick | 255 |
| Stichwortverzeichnis | 259 |